



Rentenniveau dauerhaft absichern: Ein wichtiger Schritt der „Ampel“

Das Rentenniveau bildet ab, wie gut die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) den im Arbeitsleben erzielten Lohn ersetzen und damit den Lebensstandard im Alter erhalten kann. Das Vorhaben der Bundesregierung, dieses Rentenniveau dauerhaft bei 48 Prozent zu stabilisieren, kommt zur rechten Zeit. Es passt – laut einer Umfrage der Arbeitnehmerkammer – zum allgemeinen Wunsch nach guter Alterssicherung und es ist außerdem finanzierbar.

Die Menschen brauchen und verstehen ein gutes Rentenniveau

Den Lebensstandard im Alter weitgehend halten zu können – dieses Sicherungsziel der GRV hat sich nicht nur über lange Zeit bis zur Mitte der 2000er-Jahre bewährt, sondern entspricht auch den Erwartungen der Bevölkerung. Wie eine aktuelle Umfrage¹ zeigt, begnügen sich Versicherte eben nicht mit bloßer Armutsvermeidung in einem insgesamt wohlhabenden Land: Ganze 96 Prozent der Befragten zwischen 18 und 67 Jahren finden es wichtig, dass das Alterssicherungssystem den persönlichen Lebensstandard im Ruhestand sichert. Ähnlich eindeutige 83 Prozent befinden, dass der Abstand zwischen Löhnen und Renten mittlerweile zu groß sei und letztere wieder höher ausfallen müssten. Und 78 Prozent fordern, die laufenden Renten vollständig nach Lohnentwicklung anzupassen.

Auch wenn die technischen Feinheiten von Rentensystem und -niveau den meisten Betroffenen nicht näher bekannt sein dürften, sind Grundverständnis und Erwartungshaltung doch klar: Die Rentenversicherung ist in erster Linie für die dauerhafte Anerkennung der jeweiligen Lebensleistung und eben nicht für bloße Basissicherung zuständig. Außerdem muss sie selbst wieder leistungsfähiger werden. Um dies sicherstellen zu können, ist das Rentenniveau – offiziell als „Sicherungsniveau vor Steuern“ bezeichnet – als Maßstab und Stellschraube gerade nicht überflüssig, sondern im Gegenteil unverzichtbar.

¹ Von der Arbeitnehmerkammer Bremen, der Arbeitskammer des Saarlandes und dem Deutschen Gewerkschaftsbund beauftragt und im Januar 2023 durch Kantar Public mit repräsentativer Schichtung unter gut 3000 Personen durchgeführt; siehe

<https://www.arbeitnehmerkammer.de/politik/rente-gesundheit-pflege/rentenbefragung.html>

Wenn mitunter behauptet wird, man könne das Niveau von gegenwärtig gut 48 Prozent² weiter absinken lassen oder es gar gänzlich als Maßzahl abschaffen, so sind diese Forderungen also entweder uninformiert oder irreführend.

Eines der Argumente lautet, das Rentenniveau werde in der Bevölkerung nicht in allen Feinheiten verstanden, zumal es anders als oft gedacht nicht zur Berechnung individueller Renten verwendet werden könne. Das ist formal richtig – schließlich ist das Niveau nicht die Rentenformel. Aber mit dem systematischen Bezug zwischen Löhnen und Renten ist es nun einmal die entscheidende Stellschraube, um den Lebensstandard zu sichern. Denn je niedriger das Niveau, desto größer die strukturelle Rentenlücke und die Notwendigkeit, sie aus eigener Kraft zu schließen. Und wenn es weiter sinkt, steigen die laufenden Renten nicht mehr so wie die Löhne, sodass die Rentnerinnen und Rentner schrittweise „abgekoppelt“ werden. Letztlich ist es kaum zu vermeiden, dass komplizierte Themen wie das Rentenniveau für die meisten Menschen nicht im Detail nachvollziehbar sind. Das ist allerdings auch nicht wirklich problematisch. Entscheidend ist: Das Prinzip eines ordentlichen und stabilen Niveaus wird von ihnen sehr wohl verstanden und entspricht ihren Erwartungen.

Nicht zielgenau? Ganz im Gegenteil!

Als weiterer Einwand gegen ein stabiles Niveau wird mitunter vorgebracht, dieses könne nicht „zielgenau“ gegen Altersarmut helfen. Auch das wäre durchaus zutreffend, wenn das Überschreiten von Grundsicherungsbedarf, Armutsrisikoschwelle o. ä. tatsächlich zum Maßstab gemacht würde. Dazu müsste eben nicht mit Renten relativ zur persönlichen Vorleistung, sondern mit Garantierenten gearbeitet werden. Bei den Rentenanpassungen wäre dementsprechend auch eher an fixe Zuschläge als an prozentuale Erhöhungen zu denken. All dies widerspräche aber nicht nur den bewährten Prinzipien der gesetzlichen Rente, sondern auch dem Wunsch der Bevölkerung nach vorleistungsadäquaten Alterseinkommen. Zweifellos ist es eine wichtige Aufgabe des Sozialstaats, Armut im Ruhestand zu vermeiden. Aber dieses Ziel ist in einer hochentwickelten Volkswirtschaft wie der unseren das nachgelagerte und bei weitem weniger anspruchsvolle. Armutsvermeidung sollte deshalb nicht als neues Kernziel der Alterssicherung erscheinen – und Defizite bei der viel wichtigeren Aufgabe Lebensstandardsicherung verdecken. Der Vorwurf mangelnder

² Technisch gesehen bedeutet dies: Wer 45 Jahre lang immer durchschnittlich verdient hat, erhält schließlich eine Rente, die nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen gut 48% des „verfügbaren Durchschnittsentgelts“ (ebenfalls nach Beitragsabzug) entspricht. In echter Nettobetrachtung nach Steuern fällt der Prozentwert etwas höher aus, weil die Steuerbelastung auf Löhne höher ist als die auf Renten.

Zielgenauigkeit in puncto Altersarmut geht letztlich an der eigentlichen Funktion der GRV vorbei. In Teilen der Debatte muss er wohl sogar als bewusst geworfene „Nebelkerze“ gelten.

Wo die zentralen Herausforderungen liegen, haben in den letzten Jahren beispielsweise Studien des DIW eindrucksvoll herausgearbeitet: Arbeitsmarktprobleme, eine geschwächte Rentenversicherung und nur teilweise funktionierende und oft gar nicht vorliegende betriebliche und private Vorsorge führen zwar dazu, dass Armutskennzahlen durchaus merklich ansteigen; allerdings auch nicht rasant und die große Mehrheit nach wie vor nicht betreffend.³ Deutlich größere Anteile der Bevölkerung – unter rentennahen Personen waren es schon 2012 ganze 48 Prozent⁴ – müssen hingegen davon ausgehen, das gewohnte Konsumniveau im Alter selbst im Zusammenspiel von gesetzlicher, betrieblicher und privater Versicherung nicht aufrechterhalten zu können.

Infolge der einschneidenden Reformen der 2000er-Jahre und trotz des Beschäftigungsbooms der 2010er-Jahre ist das Rentenniveau „vor Steuern“ zwischen 2004 und 2014 schon von 53 Prozent – einem allgemein als weitgehend statuserhaltend akzeptierten Wert – auf rund 48 Prozent zurückgegangen. Anders gesagt hat die gesetzliche Rentenversicherung also in nur einem Jahrzehnt fast ein Zehntel ihrer Fähigkeit zum Lohnersatz verloren. Diese Entwicklung betraf der Systemlogik folgend keineswegs „nur“ die neuen, sondern stets alle laufenden Renten. Aktuell entfallen diese auf etwa 20 Millionen Menschen, sodass Eingriffe in das Niveau eine ganz erhebliche Tragweite haben.

Die gute Arbeitsmarktlage hat seitdem verhindert, dass das Rentenniveau weiter abnimmt. Rechtlich wäre ein solcher Rückgang möglich gewesen, denn zur Beitragssatzbegrenzung wurde das Rentensystem durch die Großreformen deutlich auf „Autopilot“ mit Tendenz nach unten programmiert. Zuletzt hat der Gesetzgeber erneut eingegriffen, allerdings in die andere Richtung: Mit der seit 2019 und vorerst noch bis 2025 geltenden Haltelinie ist aktuell zur Absicherung festgeschrieben, dass das Niveau nicht unter 48 Prozent sinken darf.

Endlich nachhaltig: Eine echte Kehrtwende für gute Renten

Vor einigen Jahren war noch eine klare Mehrheit der politisch einflussreichen Akteure der Auffassung, dass (annähernd) lebensstandardsichernde gesetzliche Renten im weiteren demografischen Wandel nicht mehr finanzierbar seien, der Beitragssatz gedeckelt werden und das Niveau deutlich sinken müsse. Diese zu erheblichen Einschnitten führende

³ So wurde etwa geschätzt, dass sich der Anteil der prinzipiell Grundsicherungsberechtigten im Alter bis 2036 von gut 5% auf gut 7% erhöhen und die Armutsrisikoquote von gut 16% auf gut 20% steigen wird (vgl. DIW/ZEW 2017: Entwicklung der Altersarmut bis 2036, S. 70).

⁴ Siehe DIW-Wochenbericht 37/2018, S. 817.

Überzeugung, die die Arbeiterkammer früher und heute ausdrücklich nicht teilt(e), ist allerdings erkennbar auf dem Rückzug. Schon die befristete Haltelinie zeigt: Mehr und mehr wird verstanden, dass eine verlässliche gesetzliche Rente auf ordentlichem Niveau ein wesentlicher Baustein für persönliche Zufriedenheit und gesellschaftlichen Zusammenhalt im demokratischen Sozialstaat ist.⁵

In diesem Sinne plant die „Ampel“ nun, die Haltelinie zu verstetigen – laut Koalitionsvertrag soll das Mindestrentenniveau dauerhaft bei 48 Prozent liegen. Dies mag zunächst unspektakulär klingen, wäre aber mit Blick auf das vorletzte Jahrzehnt ein wichtiger Paradigmenwechsel. Galt für die Reformen der 2000er-Jahre schließlich noch, dass vor allem im Sinne der Arbeitgeber von möglichst niedrigen Rentenversicherungsbeiträgen her gedacht wurde, die dann nur noch entsprechend geringe Renten ermöglichen, bedeutet eine dauerhafte Haltelinie: Der Gesetzgeber garantiert eine Untergrenze für die Lohnersatzfähigkeit der Rentenversicherung und muss dann alles dafür tun, dass dieses Leistungsversprechen auch im weiteren demografischen Wandel eingehalten wird. Auch wenn ein Niveau von 48 Prozent für annähernde Lebensstandardsicherung nach wie vor zu wenig ist – angesichts des früheren Niveaus von gut 53 Prozent sollte hier mittelfristig wieder ein Wert von mindestens 50 Prozent angestrebt werden – ist diese sozialpolitische Kehrtwende unbedingt zu begrüßen. Aber wie kann es gelingen, die neue und nicht nur befristete Zusage systematisch und fair finanziert einzuhalten?

Erstens sollte der Staat im Sinne der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung schon kurzfristig einen erhöhten Bundeszuschuss an die Rentenversicherung leisten, um beispielsweise die Kosten der „Mütterrente“ angemessen abzugelten. Zweitens müssen Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Infrastruktur-, Sozial-, Steuer- und Wirtschaftspolitik die Grundlagen für weiter verbesserte Erwerbsbeteiligung gerade auch von Frauen legen, damit jede und jeder für sich bessere Rentenansprüche erwerben kann und das System insgesamt durch höhere Einnahmen gestärkt wird. Drittens muss Deutschland endlich den ineffizienten, unsolidarischen und für Sicherungslücken anfälligen Sonderweg des zersplitterten Alterssicherungssystems mit Sondersystemen etwa für Beamte und Selbständige verlassen. Es gilt, eine letztlich auch stabilere Erwerbstätigenversicherung für alle zu schaffen. Viertens sollten moderat steigende Beiträge angesichts des demografischen Wandels kein Tabu sein, wozu die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der erwähnten Umfrage im Übrigen auch deutlich eher bereit wären als zu einer nochmals höheren

⁵ Im Übrigen bildet eine solche Rente auch das notwendige Fundament für betriebliche und private Absicherung: Nur wenn Vorsorgende und ihre Vertreter (z. B. Gewerkschaften) die Gewissheit haben, dass das Gesamtkonstrukt nicht durch eine stetig erodierende Basis gefährdet ist, werden sie zu systematischer und breit angelegter Zusatzvorsorge bereit sein.

Altersgrenze. Dass die Koalition in ihrem Vertrag auf die Potenziale besserer Erwerbsbeteiligung hinweist, zumindest neue Selbständige zur Vorsorge verpflichten will und Beitragssatzerhöhungen nicht ausschließt, ist deshalb insgesamt positiv zu bewerten.

GRV-Kapitalstock: Nicht unproblematisch, aber auch nicht entscheidend

Um den erneuten Paradigmenwechsel weiter abzusichern, plant die „Ampel“ außerdem, einen als „Generationenkapital“ oder „Aktienrücklage“ bezeichneten Kapitalstock für die gesetzliche Rentenversicherung einzurichten. Vorgesehen ist laut Koalitionsvertrag, das von einer „öffentlich-rechtlichen Stelle professionell verwaltet[e]“ Kapital global und für „das Kollektiv der Beitragszahler“ gesammelt anzulegen, also nicht in individuellen Konten oder Depots. Die Erträge des Kapitalstocks, der „in einem ersten Schritt“ mit 10 Milliarden Euro aus Haushaltsmitteln des Bundes ausgestattet werden soll, würden also faktisch wie ein weiterer Bundeszuschuss ohne Zweckbindung dazu dienen, die im bewährten Umlagesystem erworbenen Ansprüche zu erfüllen. Noch sind viele Details der anstehenden Reform offen: Etwa, ob und wie weitere Kapitalzuflüsse finanziert werden, welche Zielgröße für den Fonds vorgesehen ist und ab wann Ausschüttungen an die Rentenversicherung fließen sollen.

Klar ist aber, dass angesichts jährlicher GRV-Ausgaben von derzeit etwa 375 Milliarden Euro ein Kapitalstock von nur 10 Milliarden Euro praktisch keinen Unterschied machen würde. Selbst wenn man unterstellt, dass die Rendite dauerhaft bei 8 Prozent läge, von denen zum realen Werterhalt wiederum etwa 3 Prozentpunkte im Kapitalstock verbleiben sollten: Es wäre eine „Aktienrücklage“ von über 300 Milliarden Euro notwendig, um so auch nur einen Beitragssatzpunkt im Umlagesystem ausgleichen zu können. Moderat höhere Beiträge wären hingegen einfacher und volkswirtschaftlich offenbar unproblematisch.⁶ Und was die Sicherheit betrifft: Möglichkeiten und Konsequenzen der „Kapitaldeckung“ durch massive Aktienanlage sind hier noch gar nicht thematisiert und müssen im Gesetzgebungsverfahren systematisch abgewogen werden, um das neue Instrument nicht zu überschätzen.

Ob das „Generationenkapital“ letztlich ein Erfolg wird oder nicht, ist im Kern allerdings nachrangig: Wichtig ist, dass der Gesetzgeber nun endlich wieder dauerhaft von den Leistungen und nicht von den Kosten her denkt und der Bund im Ernstfall mit zusätzlichen Mitteln „in die Bresche springen“ würde, um das zugesicherte Mindestniveau einzuhalten. Und entgegen aller Unkenrufe wird es dabei keineswegs darum gehen, immer mehr Geld in ein vermeintliches „Fass ohne Boden“ zu geben. Denn bei guter Politik ist die Rente

⁶ Siehe Logeay, Camille/Zwiener, Rudolf/Blank, Florian 2022: Nachhaltigkeit in der Rentenversicherung in Zeiten des demografischen Wandels? Makroökonomische Effekte einer Beitragssatzerhöhung in der Rentenversicherung, IMK-Study 76, Düsseldorf.

natürlich sicher: Erstens haben die vergangenen Jahre bereits bewiesen, dass gute Beschäftigung ordentliche Renten und ihre Finanzierung erleichtern kann – und diesbezüglich besteht noch viel Potenzial. Zweitens hat sich die demografische Perspektive Deutschlands ebenfalls schon deutlich aufgehellt.⁷ Drittens hat die Bundesrepublik mit der Erwerbstätigenversicherung noch einen weiteren „Pfeil im Köcher“, den sie endlich ziehen muss. Und viertens sind die Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung im internationalen Vergleich eher gering und könnten gerade auf Arbeitgeberseite durchaus noch steigen.⁸ Kurzum: Gute Renten sind nicht nur richtig und erwünscht, sondern auch langfristig finanzierbar!

März 2023

Dr. Magnus Brosig
Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik
brosig@arbeitnehmerkammer.de

⁷ So ist die für 2050 vom Statistischen Bundesamt vorausberechnete Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 65 Jahren alleine seit dem Jahr 2000 von knapp 39 auf knapp 46 Millionen Menschen angestiegen.

⁸ Siehe OECD 2021: Pensions at a Glance 2021, S. 197.